

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------|---------------------------------|----|
| A. | Einleitung..... | 15 |
| I. | Problemstellung..... | 15 |
| II. | Stand der Wissenschaft..... | 20 |
| III. | Gang der Untersuchung..... | 22 |
| B. | Lobbyismus..... | 25 |
| I. | Definition..... | 25 |
| II. | Akteure..... | 26 |
| III. | Facetten..... | 27 |
| 1. | Lose Verbindungen..... | 28 |
| 2. | Feste Verbindungen..... | 28 |
| 3. | Unmittelbare Verbindungen..... | 29 |
| 4. | Implikationen..... | 30 |
| IV. | Theoretische Einordnung..... | 30 |
| 1. | Theorien..... | 30 |
| a) | Pluralismus..... | 30 |
| b) | Korporatismus..... | 31 |
| c) | Lobbyismus..... | 32 |
| 2. | Implikationen..... | 33 |
| V. | Zwischenergebnis..... | 33 |
| C. | Compliance..... | 35 |
| I. | Bedeutung..... | 35 |
| 1. | Terminus..... | 35 |
| 2. | Entwicklung von Compliance..... | 36 |
| a) | Ursprung in den USA..... | 36 |
| b) | Übernahme in Europa..... | 37 |
| 3. | Theoretischer Hintergrund..... | 38 |
| a) | Prinzipal-Agent-Theorie..... | 38 |
| aa) | Hintergrund..... | 38 |
| bb) | Theorie..... | 39 |
| cc) | Implikationen..... | 39 |
| b) | Fraud Triangle..... | 39 |
| aa) | Bedeutung..... | 40 |
| (1) | Motiv..... | 40 |
| (2) | Gelegenheit..... | 40 |
| (3) | Rechtfertigung..... | 40 |

| | | |
|------|--|----|
| bb) | Implikationen..... | 40 |
| c) | Stakeholder-Ansatz..... | 41 |
| 4. | Verständnis von Compliance..... | 41 |
| a) | Enges Verständnis..... | 41 |
| b) | Mittleres Verständnis..... | 42 |
| c) | Weites Verständnis..... | 42 |
| d) | Stellungnahme..... | 42 |
| aa) | Weites Verständnis als Grundlage..... | 42 |
| bb) | Compliance als Verfahren..... | 43 |
| II. | Abgrenzung..... | 43 |
| 1. | Corporate Governance..... | 43 |
| 2. | Public Value..... | 44 |
| 3. | Corporate Social Responsibility..... | 44 |
| 4. | Risk Management..... | 45 |
| 5. | Controlling..... | 45 |
| 6. | Interne Revision..... | 45 |
| III. | Sinn und Zweck von Compliance..... | 46 |
| 1. | Image..... | 46 |
| 2. | Haftungsvermeidung..... | 47 |
| 3. | Potenzielle Konsequenzen von Non-Compliance..... | 47 |
| a) | Folgen für die Akteure..... | 47 |
| b) | Folgen für Dritte..... | 48 |
| IV. | Compliance in der deutschen Rechtsordnung..... | 48 |
| 1. | Gewerbeordnung..... | 48 |
| 2. | Wertpapierhandelsgesetz..... | 49 |
| 3. | Compliance im Strafrecht..... | 49 |
| 4. | Compliance im Aktiengesetz..... | 49 |
| a) | § 76 AktG..... | 50 |
| b) | § 91 AktG..... | 50 |
| c) | § 93 Abs. 1 AktG..... | 50 |
| d) | § 161 AktG..... | 50 |
| V. | Compliance Management System..... | 51 |
| 1. | Compliance-Kultur..... | 51 |
| 2. | Compliance-Ziele..... | 52 |
| 3. | Compliance-Risiken..... | 52 |
| 4. | Compliance-Programm..... | 52 |

| | | |
|------|--|----|
| 5. | Compliance-Organisation | 53 |
| 6. | Compliance-Kommunikation..... | 53 |
| 7. | Compliance-Verbesserung..... | 53 |
| VI. | Kritik an Compliance..... | 53 |
| 1. | Ehrbarer Kaufmann..... | 54 |
| 2. | „Alter Wein in neuen Schläuchen“ | 55 |
| 3. | Ausschließlicher Symbolcharakter | 55 |
| 4. | Implikationen..... | 56 |
| VII. | Zwischenergebnis | 56 |
| D. | Transfer von Compliance | 57 |
| I. | Tauschgeschäft | 57 |
| II. | Gedanke der Neuen Politischen Ökonomie..... | 58 |
| III. | Annäherung an das öffentliche Recht | 59 |
| IV. | Zwischenergebnis | 61 |
| E. | Verfassungsrechtliche Einordnung..... | 63 |
| I. | Betroffene Werte von Verfassungsrang | 63 |
| 1. | Freies Mandat..... | 63 |
| a) | Inhalt..... | 63 |
| aa) | „nur ihrem Gewissen unterworfen“ | 64 |
| bb) | „an Weisungen und Aufträge nicht gebunden“ | 65 |
| cc) | „Vertreter des ganzen Volkes“ | 67 |
| (1) | Repräsentation | 68 |
| (2) | Prozessuales Verständnis..... | 70 |
| dd) | Art. 48 GG..... | 73 |
| (1) | Amt..... | 73 |
| (2) | Entschädigung | 73 |
| (3) | Gleichheitsgrundsatz | 74 |
| ee) | Zwischenergebnis..... | 74 |
| b) | Gefährdungslage..... | 75 |
| 2. | Demokratieprinzip | 75 |
| a) | Inhalt..... | 75 |
| b) | Gefährdungslage..... | 76 |
| 3. | „Prinzip“ der Transparenz..... | 78 |
| a) | Inhalt..... | 78 |
| aa) | Externe Transparenz..... | 78 |
| bb) | Interne Transparenz..... | 81 |

| | | |
|------|---|-----|
| b) | Gefährdungslage..... | 82 |
| 4. | Grundsatz der erweiterten Gewaltenteilung..... | 82 |
| a) | Inhalt..... | 82 |
| b) | Gefährdungslage..... | 83 |
| 5. | Grundsatz der demokratischen Gleichheit..... | 84 |
| a) | Inhalt..... | 84 |
| b) | Gefährdungslage..... | 85 |
| 6. | Zwischenergebnis betroffene Werte..... | 86 |
| II. | Werte von Verfassungsrang, die nach Lobbyismus verlangen..... | 86 |
| 1. | Demokratieprinzip..... | 86 |
| a) | Beteiligungsgrundrechte..... | 86 |
| b) | Effizienz..... | 88 |
| 2. | Recht auf informationelle Selbstbestimmung..... | 89 |
| a) | Grundrechtsfähigkeit der Abgeordneten..... | 90 |
| b) | Bedeutung von Nebentätigkeiten in diesem Kontext..... | 91 |
| c) | Zwischenergebnis..... | 92 |
| 3. | Freies Mandat..... | 92 |
| a) | Repräsentation..... | 93 |
| b) | „an Weisungen und Aufträge nicht gebunden“..... | 94 |
| c) | „nur ihrem Gewissen unterworfen“..... | 95 |
| 4. | Art. 21 GG..... | 96 |
| 5. | Implikationen..... | 97 |
| III. | Verfassungsrechtliche Compliance-Pflicht..... | 98 |
| 1. | Pflicht aus dem Rechtsstaatsprinzip..... | 98 |
| 2. | Pflicht aus dem Demokratieprinzip..... | 99 |
| a) | Prinzipal-Agent-Theorie..... | 99 |
| aa) | Erwägungen..... | 99 |
| bb) | Unterschiede..... | 100 |
| cc) | Stellungnahme..... | 101 |
| b) | Weitere Aspekte..... | 101 |
| aa) | Image..... | 101 |
| (1) | Vorüberlegung..... | 101 |
| (2) | Böser Schein..... | 102 |
| bb) | Kultur..... | 105 |
| cc) | Parlamentsvorbehalt..... | 105 |
| dd) | Reichweite..... | 106 |

| | | |
|-----|---|-----|
| ee) | Vorbildfunktion | 106 |
| c) | Andere Schutzmechanismen | 107 |
| aa) | Vorüberlegung | 107 |
| bb) | Inhärente Korrektive | 107 |
| cc) | Kontrolle durch das Volk | 108 |
| dd) | Wehrhafte Demokratie | 108 |
| (1) | Bedeutung | 108 |
| (2) | Einschränkung | 109 |
| (3) | Stellungnahme | 109 |
| d) | Zwischenergebnis | 109 |
| 3. | Pflicht aus dem freien Mandat | 110 |
| a) | Gedanke der Stakeholder-Theorie | 110 |
| b) | Gedanke der Business Judgement Rule | 110 |
| c) | Freiheit & Sicherheit | 111 |
| 4. | Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten | 112 |
| 5. | Immunität | 113 |
| 6. | Zwischenergebnis Compliance-Pflicht | 113 |
| IV. | Fazit verfassungsrechtliche Einordnung | 114 |
| F. | Einfach- und untergesetzliche Regelungen | 115 |
| I. | § 44a Abs. 1 AbG | 115 |
| 1. | Inhalt | 115 |
| 2. | Kritik | 115 |
| a) | Organstreitverfahren | 116 |
| aa) | Das Sondervotum | 116 |
| bb) | Die vier das Urteil tragenden Richter | 116 |
| b) | Stellungnahme | 116 |
| II. | §§ 44a, 44b AbgG & Verhaltensregeln | 117 |
| 1. | Inhalt | 117 |
| 2. | Kritik | 121 |
| a) | Organstreitverfahren | 121 |
| aa) | Sondervotum | 121 |
| bb) | Die vier das Urteil tragenden Richter | 123 |
| cc) | Stellungnahme | 123 |
| b) | Weitere Kritikpunkte und Schwachstellen | 125 |
| aa) | Ausführungsbestimmungen | 125 |
| bb) | Ordnungsgeld | 126 |

| | | |
|------|---|-----|
| cc) | Angemessene Gegenleistung..... | 126 |
| dd) | Rolle des Bundestagspräsidenten | 127 |
| | (1) Qualifikation..... | 127 |
| | (2) Eigene Befangenheit..... | 128 |
| | (3) Opportunitätsprinzip..... | 128 |
| | (4) Weiteres Verfahren..... | 129 |
| | (5) Anhaltspunkte eines Verstoßes..... | 130 |
| ee) | Interessenverknüpfung im Ausschuss | 131 |
| ff) | Umgehungsmöglichkeit für Rechtsanwälte..... | 131 |
| gg) | Beteiligungen..... | 132 |
| hh) | Aktioptionen | 132 |
| ii) | Spenden | 133 |
| | (1) Kaum Sanktionen | 133 |
| | (2) Abgrenzung zu arbeitslosem Einkommen..... | 133 |
| | (3) Veröffentlichung von Spenden..... | 134 |
| | (4) Betragsgrenze | 135 |
| | (5) Mandatsbewerber | 136 |
| | (6) Abgrenzung zu Parteispenden | 136 |
| 3. | Zwischenergebnis Verhaltensregeln | 137 |
| III. | „Lobbyliste“..... | 137 |
| 1. | Inhalt | 137 |
| 2. | Kritik..... | 137 |
| IV. | § 108e StGB..... | 138 |
| 1. | Inhalt | 138 |
| 2. | Kritik..... | 139 |
| a) | Keine Notwendigkeit des § 108e StGB | 139 |
| b) | Stellungnahme | 140 |
| c) | Kritik an der gegenwärtigen Fassung | 143 |
| aa) | Normzweck | 144 |
| bb) | Beweisschwierigkeiten | 144 |
| cc) | Nachträgliche Belohnungen | 146 |
| dd) | Mandatsbewerber | 146 |
| ee) | Der vierte Absatz..... | 146 |
| | (1) Politische Ämter..... | 146 |
| | (2) Spenden | 147 |
| | (3) Gepflogenheiten | 147 |

| | |
|--|-----|
| ff) Möglichkeit der Geldstrafe..... | 148 |
| V. Implikationen..... | 148 |
| 1. Defizite..... | 148 |
| 2. Fraud-Triangle..... | 149 |
| a) Motivation..... | 149 |
| b) Gelegenheit..... | 150 |
| c) Rechtfertigung..... | 150 |
| 3. Zwischenergebnis..... | 152 |
| G. CMS im Bundestag..... | 153 |
| I. Compliance-Ziel..... | 153 |
| 1. Gemeinwohl..... | 153 |
| 2. Implikationen..... | 154 |
| II. Compliance-Risiken..... | 155 |
| 1. Finanzielle Verbindungen..... | 155 |
| 2. Inhaltliche Einflussnahme..... | 155 |
| 3. Outsourcing von Gesetzgebung..... | 155 |
| 4. Historie & Struktur..... | 156 |
| 5. Entscheidungen in eigener Sache..... | 156 |
| 6. Implikationen..... | 157 |
| III. Compliance-Programm..... | 157 |
| 1. Code of Conduct..... | 158 |
| a) Mechanismus..... | 158 |
| b) Bundestag..... | 158 |
| aa) Verhaltensregeln als Gesetz..... | 158 |
| bb) Verhaltensregeln als Rechtsverordnung..... | 158 |
| cc) Verhaltensregeln als Satzung..... | 159 |
| dd) Verhaltensregeln als Geschäftsordnungsrecht..... | 159 |
| ee) Verhaltensregeln als Sonderverordnungsrecht..... | 160 |
| c) Implikationen..... | 160 |
| 2. Rotation..... | 161 |
| a) Mechanismus..... | 161 |
| b) Bundestag..... | 162 |
| c) Implikationen..... | 163 |
| 3. Personalauswahl..... | 163 |
| a) Mechanismen..... | 163 |
| b) Bundestag..... | 163 |

| | | |
|-----|---------------------------------|-----|
| c) | Implikationen..... | 164 |
| 4. | Sanktionsmöglichkeiten..... | 165 |
| a) | Mechanismus..... | 165 |
| b) | Bundestag..... | 165 |
| c) | Implikationen..... | 167 |
| 5. | Whistleblowing Hotline..... | 167 |
| a) | Mechanismus..... | 167 |
| b) | Bundestag..... | 167 |
| c) | Implikationen..... | 169 |
| 6. | Mehraugen-Prinzip..... | 169 |
| a) | Mechanismus..... | 169 |
| b) | Bundestag..... | 169 |
| c) | Implikationen..... | 170 |
| 7. | Dokumentation..... | 170 |
| a) | Mechanismus..... | 170 |
| b) | Bundestag..... | 171 |
| c) | Implikationen..... | 171 |
| 8. | Business Partner Screening..... | 172 |
| a) | Mechanismus..... | 172 |
| b) | Bundestag..... | 172 |
| c) | Implikationen..... | 172 |
| 9. | Transparenz..... | 172 |
| a) | Mechanismus..... | 172 |
| b) | Bundestag..... | 173 |
| c) | Implikationen..... | 174 |
| 10. | Anreizsysteme..... | 174 |
| a) | Mechanismus..... | 174 |
| b) | Bundestag..... | 175 |
| c) | Implikationen..... | 176 |
| 11. | Schulungen..... | 176 |
| a) | Mechanismus..... | 176 |
| b) | Bundestag..... | 176 |
| c) | Implikationen..... | 177 |
| 12. | Kontrolle..... | 177 |
| a) | Mechanismus..... | 177 |
| b) | Bundestag..... | 177 |

| | | |
|-----|--|-----|
| aa) | Extraorgankontrolle | 177 |
| bb) | Interorgankontrolle | 178 |
| cc) | Intraorgankontrolle | 178 |
| c) | Implikationen | 179 |
| 13. | Abstandsprinzip | 179 |
| a) | Mechanismus | 179 |
| b) | Bundestag | 180 |
| c) | Implikationen | 181 |
| 14. | Zwischenergebnis Compliance-Programm | 181 |
| IV. | Compliance-Organisation | 182 |
| 1. | Compliance Officer | 182 |
| 2. | Bundestag | 182 |
| a) | Bundestagspräsident | 182 |
| b) | Bundestagspräsidium | 184 |
| c) | Ältestenrat | 185 |
| d) | 1. Ausschuss | 185 |
| e) | Untersuchungsausschuss | 186 |
| aa) | Aufgaben | 186 |
| bb) | Historie | 186 |
| cc) | Unterschiede | 187 |
| f) | Bundesverfassungsgericht | 188 |
| g) | Ethikgremium | 190 |
| h) | Bundesrechnungshof | 190 |
| i) | Bundesdatenschutzbeauftragter | 191 |
| j) | Bundesverfassungsschutz | 191 |
| 3. | Zwischenergebnis | 192 |
| V. | Compliance-Kommunikation | 192 |
| 1. | Bedeutung | 192 |
| 2. | Bundestag | 192 |
| 3. | Zwischenergebnis | 193 |
| VI. | Compliance-Verbesserung | 193 |
| 1. | Lobbyliste | 194 |
| 2. | § 108e StGB | 194 |
| a) | Die Änderung 1953 | 194 |
| b) | Die Änderung 1994 | 195 |
| c) | Die Änderung 2014 | 195 |

| | | |
|-------|--|-----|
| d) | Zwischenergebnis | 196 |
| 3. | Verhaltensregeln | 196 |
| a) | GOBT 1952 | 196 |
| b) | VR 1972..... | 197 |
| c) | AbgG & VR 1980..... | 197 |
| d) | AbgG & VR 1987..... | 197 |
| e) | VR 1995..... | 198 |
| f) | VR 2002..... | 198 |
| g) | AbgG & VR 2005..... | 198 |
| f) | VR 2013..... | 199 |
| h) | Zwischenergebnis | 199 |
| 4. | Parteiengesetz | 199 |
| 5. | Zwischenergebnis Compliance-Verbesserung..... | 200 |
| VII. | Compliance-Kultur | 201 |
| 1. | Vorüberlegung | 201 |
| 2. | Impulsgeber für schärfere Vorschriften | 202 |
| a) | Verhaltensregeln | 202 |
| aa) | Hauptstadtfrage 1950..... | 202 |
| bb) | Unehnte Beraterverträge 1972..... | 203 |
| cc) | Das Diätenurteil 1975..... | 204 |
| dd) | „Flick-Novelle“ 1987 | 204 |
| ee) | „Hunzinger-Affäre“ 2002..... | 205 |
| ff) | Arbeitslose Einkommen 2005 | 206 |
| gg) | „Fall Steinbrück“ 2013..... | 206 |
| b) | § 108e StGB..... | 207 |
| aa) | Hauptstadtfrage 1950..... | 207 |
| bb) | Korruptionsgerüchte 1991 | 207 |
| cc) | Nationaler und internationaler Druck 2014..... | 207 |
| c) | Zwischenergebnis | 209 |
| 3. | Implikationen | 210 |
| VIII. | Fazit CMS | 211 |
| H. | Änderungsvorschläge | 213 |
| I. | Ergänzung Compliance-Kommunikation | 213 |
| 1. | Eid..... | 213 |
| 2. | Verpflichtende Schulungen..... | 214 |
| II. | Ergänzungen Compliance-Programm | 215 |

| | | |
|----|--|-----|
| 1. | Verändertes Wahlrecht..... | 215 |
| | a) Stärkerer Fokus auf einzelne Bewerber..... | 215 |
| | b) Wirtschaftliche Inkompatibilitäten..... | 216 |
| 2. | Veränderter Rotationsrhythmus..... | 217 |
| | a) Kürzere Legislaturperioden..... | 217 |
| | b) Temporäre Rotation..... | 218 |
| | c) Keine Möglichkeit der Wiederwahl..... | 218 |
| 3. | Neue Anreizsysteme..... | 219 |
| | a) Regeltreues Verhalten..... | 219 |
| | b) Leistungsbezogene Systeme..... | 219 |
| | c) Fehlverhalten aufdecken..... | 220 |
| 4. | Integration einer Whistleblowing Hotline..... | 220 |
| | a) Intern..... | 220 |
| | b) Extern..... | 221 |
| 5. | Ausdehnung des Abstandsprinzips..... | 221 |
| | a) Spendenverbot..... | 221 |
| | b) Genehmigungspflichten..... | 222 |
| | c) Befangenheitsvorschriften..... | 223 |
| | d) Wettbewerbsverbote..... | 224 |
| 6. | Weitere Sanktion: Abgeordnetenanklage..... | 226 |
| | a) Instrument..... | 226 |
| | b) Bedeutung im Lichte von Compliance..... | 227 |
| | c) Übernahme..... | 228 |
| | d) Bestimmtheitsgebot..... | 229 |
| | e) Rückgriff auf arbeitsloses Einkommen..... | 229 |
| | f) Zwischenergebnis..... | 230 |
| 7. | Transparenzmodifikationen..... | 230 |
| | a) Externe Transparenz als Kontrollinstrument..... | 231 |
| | b) Mehr Fokus auf interne Transparenz..... | 232 |
| 8. | Lobbyliste als Business-Partner-Screening..... | 233 |
| | a) Vorüberlegung..... | 233 |
| | b) Konkrete Ausgestaltung..... | 234 |
| | aa) Adressaten..... | 234 |
| | (1) Eingrenzung..... | 234 |
| | (2) Rechtsanwaltskanzleien..... | 234 |
| | bb) Verpflichtende Angaben..... | 235 |

| | | |
|------|---|-----|
| cc) | Sanktionen | 235 |
| dd) | Überwachung | 236 |
| c) | Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz | 236 |
| aa) | Parlamentsautonomie | 236 |
| bb) | Grundrechte von Interessenvertretern | 237 |
| (1) | Berufsfreiheit | 237 |
| (2) | Recht auf informationelle Selbstbestimmung | 238 |
| d) | Zwischenergebnis | 238 |
| 9. | Dokumentation der Risikobereiche | 239 |
| a) | Vorschlag | 239 |
| aa) | Legislativer Fußabdruck | 239 |
| bb) | Einzelne Treffen | 240 |
| b) | Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz | 240 |
| aa) | Grundrechte der Interessenvertreter | 240 |
| bb) | Das freie Mandat | 240 |
| c) | Zwischenergebnis | 241 |
| III. | Ergänzung Compliance-Organisation: Compliance Officer | 241 |
| 1. | Stand der Wissenschaft | 241 |
| 2. | Rechtspolitische Argumente | 243 |
| a) | Entlastung des Bundestagspräsidenten | 243 |
| b) | Unbefangenheit des Gremiums | 244 |
| c) | „Datenschutz“ | 244 |
| d) | Kano-Modell | 244 |
| e) | „Outsourcing“ | 245 |
| f) | Klarheit | 245 |
| 3. | Übliche Gegenargumente | 246 |
| a) | Interne Gremien | 246 |
| b) | Kontrollniveau | 246 |
| c) | Medien | 247 |
| aa) | Keine Prävention | 247 |
| bb) | Eigene Interessen | 247 |
| cc) | Eigene Befangenheit | 248 |
| d) | Besetzung | 248 |
| e) | Selbstreinigung | 249 |
| f) | Parlamentsvorbehalt | 249 |
| 4. | Konkreter Vorschlag | 250 |

| | | |
|-----|--|-----|
| a) | Zusammensetzung | 250 |
| b) | Aufgaben | 250 |
| 5. | Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz | 251 |
| a) | Beobachtung der Kontenbewegung | 251 |
| aa) | Gleichheit der Abgeordneten | 251 |
| bb) | Freiheit der Abgeordneten | 251 |
| (1) | Freiheit von Kontrolle | 251 |
| (2) | Rechtfertigung | 252 |
| cc) | Privatsphäre der Abgeordneten | 253 |
| (1) | Eingriff in den Schutzbereich | 253 |
| (2) | Rechtfertigung | 253 |
| b) | Mögliche Maßnahmen | 253 |
| aa) | Gleichheit der Abgeordneten | 254 |
| bb) | Freiheit der Abgeordneten | 254 |
| (1) | Eingriff in das freie Mandat | 254 |
| (2) | Rechtfertigung | 254 |
| 6. | Zwischenergebnis | 255 |
| 7. | Änderungen in Anbetracht des Art. 79 Abs. 3 GG | 255 |
| a) | Freies Mandat als niedergelegter Grundsatz | 255 |
| aa) | Systematischer Zusammenhang | 255 |
| bb) | Notwendige demokratische Elemente | 256 |
| cc) | Stellungnahme | 256 |
| b) | Grundsatz berührt | 257 |
| aa) | Wortlaut | 257 |
| bb) | Systematik, Art. 19 Abs. 2 GG | 258 |
| cc) | Zweck der effektiven Umsetzung | 258 |
| IV. | Ergänzungen: Ergebnis | 261 |
| I. | Fazit & Ausblick | 263 |
| I. | Fazit | 263 |
| II. | Ausblick | 265 |
| | Literaturverzeichnis | 267 |